

DOKTORI DISSZERTÁCIÓ

**Közoktatás-politikai koncepciók a rendszerváltás utáni
Magyarországon 1990 és 1998 között**

Tézisek

RAJNAI JUDIT

2008

Kutatási cél, feladat:

Dolgozatunkban, ahogy a cím is mutatja két kormányciklushoz kötődő közoktatás-politikai koncepciók bemutatására, elemzésére és összehasonlítására teszünk kísérletet. Ezek a koncepciók azonban nagyon sokszor valamilyen konkrét közoktatás-politikai dokumentum létrehozása kapcsán fogalmazódnak meg, esetünkben ilyen dokumentum a Közoktatási törvény, ill. a Nemzeti Alaptanterv.

A választás azért esett két kormányciklusra, mert egyrészt így van módunk összehasonlításra, egyfajta fejlődési irányvonal felrajzolására is, hiszen két merőben más értékrendszert képviselő kormány volt hatalmon 1990 és 1998 között, másrészt pedig a Nemzeti alaptanterv megalkotásának folyamata mindkét cikluson is átvitt.

A dolgozatban főleg a párt- és kormányprogramok, ill. a törvényalkotási, és tananyag-szabályozás kérdésköre kerül előtérbe. Emellett a terjedelmi keretek már nem teszik lehetővé, hogy részletesen kitérjünk pl. a közoktatáshoz szervesen kapcsolódó kérdéskörökre mint pl. a szakképzés, a tanárpolitika, a tankönyvpiac, szakszervezeti- és civil szerveződések, finanszírozás stb. Viszont a párt- és kormányprogramok közoktatási koncepciójának elemzése során valamennyit érintjük.

Nem vállalkozunk a parlamenti, ill. bizottsági jegyzőkönyvek részletes elemzésére sem, de néhol utalást teszünk ezen forrásokra is. Elsősorban konkrét dokumentumokat, dokumentumtervezeteket (Közoktatási törvény, ill. a NAT) vizsgálunk, ill. ezzel kapcsolatban a pedagógiai sajtóban megjelent álláspontokra is alapozunk.

A kutatás célja összegezve:

- Az oktatásüggyel kapcsolatos érdekek és hatalmi törekvések megjelenésének (politics) vizsgálata, másrészt az oktatásra vonatkozó cselekvési stratégia, szabályozó eszközök és mechanizmusok (policy) elemzése.
- A magyar közoktatás-politikában a '80-as évek közepén kezdődő, s a rendszerváltással egyre inkább felgyorsuló átalakulási folyamat rövid bemutatása: okok – okozati összefüggések feltárása, főbb állomások, legjelentősebb intézkedések legfontosabb törvények (jogi szabályozás) áttekintése, legfontosabb koncepcionális irányzatok bemutatása, elemzése.
- Az 1990-ben, ill. 1994-ben Parlamentbe jutott pártok (MDF, MSZP, SZDSZ, FKgP, KDNP, FIDESZ) ill. a hatalomra került kormányok (Antall, Horn) közoktatás-politikai programjainak, célkitűzéseinek bemutatása, tematizált elemzése, ill. összehasonlítása

(ideológiai szempontok, preferált értékek, célkitűzések a közoktatás különböző területein: iskolaszervezet, oktatásirányítás, tartami- és törvényi szabályozás, finanszírozás stb.).

- A kormányprogramban foglaltak tényleges realizálódásának vizsgálata különösen kiemelten két területen: a törvényi-, ill. tartalmi szabályozás szintjén, de röviden érintve egyéb más területeket is (pl. iskolaszervezet, oktatásirányítás).
- Válasz keresése arra, hogy az egyes oktatáspolitikai stratégiák és intézkedések háttérében milyen koncepciók, oktatás-politikai törekvések húzódnak meg, s ezek hogyan függnek össze a társadalmi alrendszerben (demográfia, társadalomszerkezet), közigazgatásban, kormányzati rendszer stb. bekövetkezett változásokkal, kulturális folyamatokkal.
- A rendszerváltás utáni magyar közoktatás-politika (1990-1998) jellemző sajátosságainak, dilemmáinak összefoglalása, a fejlődési-, irányváltási tendencia felvázolása komplex módon – törekedve az objektivitásra – vizsgálva a politika és az oktatásügy szoros összefüggésrendszerét, hatásmechanizmusait, tendenciáit belehelyezve a közép-kelet európai országok viszonyrendszerébe.
- Az 1993-as Közoktatási törvény kidolgozási és elfogadtatási folyamatának bemutatása, későbbi törvényt módosításokkal együtt. Az egyes tervezetek röviden elemzése, összehasonlítása..
- A Nemzeti alaptanterv megszületésének és bevezetésének hosszú és küzdelmes útjának bemutatása. Az egyes NAT-változatok elemzése, összehasonlítása..

Kutatási módszerek:

Tartalom- és dokumentumelemzés

Elsődleges források vizsgálata: párt- és kormányprogramok, Közoktatási törvény-tervezetek, 1993. évi Közoktatási törvény, a hat NAT-változat, az 1995-ben elfogadott Nemzeti alaptanterv, parlamenti oktatási bizottsági jegyzőkönyvek, egyéb minisztériumi dokumentumok, háttéranyagok, nyilatkozatokat bemutató, minisztériumi sajtótájékoztatóról szóló folyóiratcikkek (elsősorban Köznevelés, Új Pedagógiai Szemle, Társadalmi szemle, Új Katedra).

Másodlagos forrásként szolgált a témában megjelent nagyszámú folyóiratcikk, tanulmánykötet, monográfia. folyóiratcikkek (elsősorban Köznevelés, Új Pedagógiai Szemle, Társadalmi szemle, Új Katedra).

A kutatás helyszínei: Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum, a Parlament irattára, Parlamenti Könyvtár, Oktatási és Kulturális Minisztérium irattára

A dolgozat felépítése:

A dolgozat felépítése sajátos logikát tükröz, nem követi kizárólagosan kronologikus sorrendben az egyes eseményeket, (épp ezért is tartalmaz a melléklet egy időrendi mutatót).

A dolgozat első felében az előzmények (hetvenes, nyolcvanas évek), ill. a téma megértéséhez szükséges fontos adalékok (társadalmi, gazdasági, politikai változások, rövid párttörténet) tárgyalása után, a parlamentbe került pártok és 1990-ben, ill. 1994-ben megalakult kormányok közoktatás-politikai programjainak összehasonlítása, elemzése történik. Ezt követi kormányciklusonként külön-külön a közoktatás-politika tényleges realizálódásának rövid bemutatása, értelmezése (a teljesség igénye nélkül), a két ciklus összehasonlítása.

A dolgozat második felében pedig ennek az időszaknak a közoktatás-politikát illetően a leginkább meghatározó, napjainkban is (módosított formában) érvényes két alapidokumentumának (ld. Közoktatási törvény és a Nemzeti alaptanterv) kapcsán inkább az egyes változatok bemutatására, elemzésére, megszületésének körülményeire koncentrálni, külön-külön fejezetben tárgyalja mindezt, s nem húz éles határvonalat az egyes kormányciklusok közé.

A dolgozatot egy rövid kitekintés zárja a közép-kelet-európai régióra, hiszen a többi állam viszonylatában értékelhető igazán reálisan mindaz, ami hazánkban az közoktatás-politikában történt.

Következtetések és eredmények a feldolgozott elsődleges és másodlagos források alapján:

- Magyarországon a közoktatási rendszer reformja nem kötődik kizárólagosan a politikai rendszerváltáshoz, hiszen a rendszer megújítására, minőségi javítására irányuló törekvések már jóval előbb jelentkeztek, s a '80-as évek közepe-vege fele erőteljesen fel is erősödtek ezek a folyamatok.
- Az első szabad politikai választások idején az innovációt sürgető szakmai elit mellett megjelentek a pártok, pártérdekek, amelyek ideológiailag meglehetősen más-más nézeteket vallottak. S ez az értékrendbeli különbségek természetesen magukkal hozták azt is, hogy más-más elképzelésekkel indultak a közoktatás területének megújítása irányában. Azonban a reformfolyamatok folytatására egyetlen új politikai erő sem volt igazán felkészülve, az SZDSZ-t kivéve nem is nagyon rendelkeztek olyan támogató szakmai értelmiségi elittel, amelyekkel ezt meg tudták volna alapozni.

- A többpártrendszer kialakulásakor valamennyi párt kinyilatkoztatta, hogy az oktatást nem tekinti pártpolitikai harci terepnek: az oktatás legyen pártsemleges. A későbbiekben azonban a kormány és az ellenzék mégis élesen szembekerültek egymással az oktatás kardinális kérdéseiben. Tehát az oktatáspolitikai nem került a politikai ellenzék és a kormányzat között folyó, alkotmányos alapkérdésekkel foglalkozó tárgyalások napirendjére, e kérdésekről a politikai ellenzéken belül nem folytak egyeztető tárgyalások.
- Az oktatás és ezen belül a közoktatás kérdései az egyes politikai pártok programjában általában nem tartoztak a legfontosabb kérdések közé, a programok gyakran megelégedtek néhány általános elv deklarálásával. A pártok oktatáspolitikai programjaiban a szakmai ill. a közvetlen politikai, ideológiai elemek aránya 1994-re inkább az előbbiek javára változott, azaz egyre jobban érvényesültek a szakmai szempontok.
- A kialakuló koncepciók közül két markáns irányzat tekinthető fontosnak: a konzervatívnak nevezett koncepció, amely közvetíteni, sőt irányítani kívánja az értékrendet, míg a másik a liberális, a minimális, alkotmányszintű korlátozás híve, a nemzeti értékrendet nem kiindulópontnak (közvetítendő tartalomnak), hanem a különböző iskolai alternatívák spektrumának teljes szélessége nyomán létrejött végeredménynek tartja.
- A kormányzati irányítási rendszer válsága, a rendszer irányíthatóságának gyengülése érezhető (különösen az első ciklus idején). Mint az oktatási törvény vitája bizonyítja, gondot okoz a minisztérium és önkormányzati hatáskörök meghatározása, a szolgáltató és ellenőrzési feladatok elosztása, az intézmények finanszírozása, minden fokon és minden kategóriában az önállóság érvényesítése.
- A közoktatási törvény előkészítésének időszaka nyilvánvaló módon a tanulás időszakát is jelentette az oktatáspolitikai szereplők számára. Ebben az időszakban kezdtek körvonalazódni a demokratikus egyeztetésének és konzultációnak azok a keretei és formái, melyek lehetővé tették, hogy fennmaradjon a kommunikáció egyfelől a törvényelőkészítők, másfelől a szakma és a különböző társadalmi csoportok, így a helyi közösségek képviselői között. A kialakuló új szakmai szerveződésekkel való egyeztetés kétségtelenül nagy szerepet játszottak abban, hogy az 1993 nyarán elfogadott közoktatási törvény a korábbi elképzelésekhez képest számos kompromisszumos elemet tartalmazott.
- A rendszerben tapasztalható bizonytalanság nagy része az átmenettel, a közoktatást érő drámai kihívásokkal függ össze. A törvény elfogadása, életbe lépése minden szabályozási ellentmondása ellenére sok tekintetben kiszámíthatóbb viszonyokat teremtett a közoktatás

területén, növelte annak az esélyét, hogy a kialakuló konfliktusokat a közoktatás területén is a jog keretei között oldják meg, s növelte a közoktatási rendszer stabilitását.

- A NAT elkészítésének egész folyamat legitimitása mindvégig bizonytalan maradt, azaz nem volt világos, hogy a NAT készítése milyen társadalmi vagy politikai megbízás alapján folyik, s az egész folyamat minduntalan ki volt téve annak a veszélynek, hogy a szükséges politikai támogatás elmaradása esetén veszendőbe mennek a befektetett erőforrások és szakmai erőfeszítések.
- Az 1995. október elején kormányhatározattal bevezetett Nemzeti Alaptanterv – mintegy másfél évtizedes elméleti építkezés, és hat évig tartó, nemcsak a szakmai, hanem a szélesebb közvéleményt is megmozgató viták, különböző, hol gyökeresen eltérő, hol hasonló szövegváltozatok, kompromisszumok után – hazánk közoktatását is a kétpólusú tartalmi szabályozás mellett kötelezte el. Maga a NAT elsősorban a központi irányítás dokumentuma, miközben kötöttségei elválaszthatatlanok a helyi, iskolai szinten hozott döntésektől.
- Az első ciklusban még nem jöttek létre olyan szakmai fórumok, amelyeknek az lett volna a céljuk, hogy a tágabb nyilvánosság bevonásával és átfogó módon elemezzék az oktatásügy előtt álló kihívásokat és hosszabb távú feladatokat, illetve javaslatokat fogalmazzanak meg a politikai döntéshozók számára. A második ciklusban azonban már elkészült „A magyar közoktatás távlati fejlesztésének stratégiája” (1996) című tervezet, amely a politikai döntéshozatalt megpróbálja magasabb szintre emelni a lehetséges alternatívák mérlegelésével, ill. a döntések által érintett társadalmi és intézményi tényezőkkel való egyeztetéssel.
- A folyamatosságot (stabilitást) ill. a politikai fordulatot tekintve érzékelhető a '94-es kormányváltás utáni erőteljes oktatáspolitikai koncepcióváltás. Ami némely területen okozott zavarokat (ld. oktatásirányítás), ugyanakkor a NAT-kérdés nyugvóponttra került.

Zárásgondolat:

Az elkészült dolgozatot nagy terjedelme ellenére még sem tekinthetjük hiánytalanul teljes munkának, hiszen számos témakörre nem tér ki részletesen, ill. s csak az elsődleges források egy részét használja fel. Ezért folytatásként célul tűzzük ki a Parlament irattárában található bizottsági és a plenáris üléseken készült jegyzőkönyvek alapos áttanulmányozását, ill. a száraz tényeket, elemzéseket színesíthetnék a korabeli koncepcióalkotókkal készült interjúk is.